Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 8: Las Cortes Generales. La representación política. El sufragio y sus clases. Sistemas electorales mayoritario y proporcional. El sistema electoral español.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LAS CORTES GENERALES. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....3

2. EL SUFRAGIO Y SUS CLASES.....4

3. SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIO Y PROPORCIONAL. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.....5

1. LAS CORTES GENERALES. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las Cortes Generales, sinónimo de Parlamento moderno, se presentan con el carácter de institución central en los sistemas parlamentarios de gobierno. Su fundamento teórico reside en la ficción jurídica de la Representación, con origen en el pensamiento revolucionario francés de fines del siglo XVIII ("Del Espíritu de las leyes", Montesquieu, 1748 & Art. XVI Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Los antecedentes históricos más remotos remiten al origen económico de los parlamentos en la Baja Edad Media, en países como Inglaterra y los antiguos Reinos españoles. La Revolución Francesa supone el inicio del Parlamento moderno en dos modelos fundamentales: el británico (Cámara de los Lores y de los Comunes), y el modelo continental, especialmente el francés, donde el parlamento surge como reacción al Antiguo Régimen, depositario de la soberanía nacional como único órgano representativo.

En España, las Cortes fueron una institución típicamente medieval integrada por los representantes de los estamentos: nobleza, clero y representantes de las ciudades. Con la aparición del Estado Moderno, a partir de los Reyes Católicos, dicha institución irá perdiendo importancia hasta dejar de ser convocada. A lo largo de la Historia Constitucional española, en términos generales, puede decirse que ha prevalecido la opción unicameral en los periodos revolucionarios o progresistas y la bicameral en los conservadores. La Constitución de 1812 fue redactada por unas Cortes mono camerales que las consagró en su articulado. Tras el periodo de 1814 -1833 vuelven a ser convocadas por el Estatuto Real de 1834, ya con carácter bicameral, bajo el nombre de Cámara de Próceres (carácter aristocrático) y de Procuradores. A partir de este momento, el bicameralismo fue la opción constitucional hasta la Segunda República, salpicada por intentos y proyectos mono camerales. La Constitución de 1837 estableció unas Cortes compuestas por dos cuerpos colegisladores, iguales en sus facultades: Congreso de los Diputados y Senado. La II República en 1931, a pesar de instaurar un Estado Regional, optó por unas Cortes mono camerales. En 1942, la Ley de 17 de julio crea unas Cortes mono camerales como órgano de representación y elaboración de las leyes, cuya aprobación corresponde al Jefe del Estado. En la Ley Orgánica de 10 de enero de 1967 se le vuelve a atribuir la función de aprobar leyes, aunque su sanción corresponde al Estado.

El punto de inflexión en la Transición a la Democracia lo representa la Ley 1/1977 de 4 de enero para la Reforma Política. En ella se establece una

nueva estructura de las Cortes, compuestas de Congreso y Senado e integradas por los representantes del pueblo elegidos por sufragio universal. Congreso y Senado aprobaron sus respectivos Reglamentos provisionales de 13 y 14 de octubre de 1977.

A. Regulación actual

En la actualidad, las Cortes Generales se encuentran reguladas en la vigente Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. El Título III CE bajo la rúbrica "De las Cortes Generales", está integrado por los artículos 66-96 y se divide en 3 Capítulos: Capítulo I "De las Cámaras" (a.66-80), Capítulo II "De la elaboración de las leyes" (a.81-92) y Capítulo III "De los Tratados Internacionales" (a.93-96).

Además del Título V CE "De las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales" (a.108-116).

La organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y del Senado (Cámara Alta) se regulan concretamente en sus respectivos Reglamentos. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 (habiendo sido reformado de forma parcial en diversas ocasiones). El Reglamento del Senado, tras diversas modificaciones, ha sido aprobado como un Texto Refundido de 3 de mayo de 1994 (reformado también de manera parcial en años posteriores). No ha sido aprobado el Reglamento de las Cortes Generales al que se refiere la Constitución (Art. 72.2 CE).

Los Reglamentos de las Cámaras se incardinan directamente en la Constitución y se consideran normas con valor de ley aunque desprovistas de la fuerza propia de la Ley (STC 119/1990, de 21 de junio)

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales fue aprobado inicialmente en sesión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado el 23 de junio de 1983. Sustituido por otro de 1989 fue modificado en diversas ocasiones hasta que, finalmente, las Mesas del Congreso y del Senado han aprobado el nuevo Estatuto de Personal el 27 de marzo de 2006, actualmente en vigor.

2. EL SUFRAGIO Y SUS CLASES

En primer lugar, podemos mencionar las referencias constitucionales al sufragio de los arts. 13.2 CE, que implicó la primera modificación de la CE en 1992 (Tema 4), y el art. 23 CE.

Artículo 13.2:

> "2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales."

Artículo 23:

> "1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
>
> 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

Partiendo de la base del artículo 23 CE, la LOREG establece las pautas para la aplicación y efectivo cumplimiento del sufragio universal, libre, directo, igual y secreto. En sus preceptos 2-5 establece los criterios que han de seguirse respecto del sufragio activo. Según los artículos 2 y 3 LOREG, el sufragio corresponde a los españoles mayores de edad, inscritos en el censo y que no estén incursos en ninguno de los supuestos que prevé el artículo 3.

Es necesario aclarar que en virtud del RD 2118/1993 podrán participar en las elecciones al parlamento europeo los nacionales de los Estados miembros aunque residan en España.

Respecto del sufragio pasivo, que se regula en los artículos 6 y 7 LOREG, son elegibles aquellos españoles, mayores de edad, que posean la cualidad de elector y no se hallen incursos en ninguno de los supuestos de inelegibilidad previstos en el artículo 6.1 LOREG.

Cabe, por último, aludir al supuesto de incompatibilidad del artículo 67 CE, según el cual nadie podrá acumular un acta de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma con la de diputado del Congreso de las Cortes Generales, ni ser simultáneamente miembro del Senado y del Congreso.

3. SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIO Y PROPORCIONAL. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

El Sistema electoral, se define como el conjunto de reglas que estructuran la participación ciudadana en la elección de los gobernantes. Su definición y

estructura es fruto de decisiones e intereses políticos. Para **MONTERO GIBERT**, el sistema electoral tiene un impacto sobresaliente en el funcionamiento de la democracia, aunque no sea el único elemento decisivo.

Cuando se habla de sistemas electorales mayoritario y proporcional, estamos hablando de uno de los elementos de los sistemas electorales: la fórmula electoral. Esta se define como el cálculo aplicado a los votos expresados por los electores de un distrito para obtener la distribución de escaños entre los distintos candidatos contendientes. Pueden ser mayoritarias/proporcionales o distributivas.

Las mayoritarias (First past the post)

Son aquellas que atribuyen el escaño en lid a la candidatura que haya obtenido el mayor número de votos. Ayudan a reforzar la presencia parlamentaria del grupo más votado. La representación se entiende como una delegación de poder, no como representación en sentido estricto. Típico de los países anglosajones (UK, Australia, Nueva Zelanda)

Mayoría simple (plurality systems): tanto para distritos uninominales (el elector dispone de un solo voto) como plurinominales (la modalidad del voto es más compleja).

Mayoría absoluta (majority systems) o a dos vueltas: una vez celebrada la elección, si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, hay que acudir a la 2ª vuelta con aquellos candidatos que han superado una cuota de votos, o bien con los 2 primeros en número de votos.

Voto alternativo o preferencial: el votante indica en primer lugar el nombre de su candidato preferido y después un orden de preferencia para el resto de candidatos. Si uno de ellos obtiene la mayoría absoluta en las primeras opciones de los electores, es vencedor; si no, se elimina al que ha conseguido el menor número de votos, y se traspasan las 2ª preferencias de los electores cuya primera opción era el candidato eliminado.

Las proporcionales o distributivas

Fórmulas del resto menor: Ha sido definida por **DROOP** como “q= v/m”, donde “q” es la cuota o nº de votos, necesaria para conseguir un escaño, “V” son los votos emitidos en la circunscripción, y “m” el número de escaños a repartir, o magnitud de la circunscripción. En primer lugar hay que determinar la cuota que da derecho a un escaño (“q”= total de votos/nº de escaños a repartir; o se utiliza el cociente Droop: (1+(asientos/(votos+1))), o el cociente imperial (asientos/(votos+2)). Una vez fijada la cuota, se atribuyen a cada lista tantos escaños como veces se supera la cuota por ese candidato o lista; si sobran votos, estos se reparten entre aquellos candidatos/listas que hayan obtenido fracciones mayores de cuota. Éstas son fórmulas que realizan una distribución de escaños muy fiel

a la distribución de votos entre candidaturas, aunque presentan ciertos problemas, como la posibilidad de que queden vacíos muchos escaños al dar resultados decimales, de la parte que excede del número entero o también tener en cuenta si se incluyen los votos en blanco para el cociente, ya que influirá en el recuento del número de votos, dando lugar a lo que se ha llamado la paradoja de Alabama.

Variantes:

Hare-Niemeyer: q/nº total de votos válidos en el distrito.

Hare-Andrae: o voto único transferible, se aplica en Australia; es similar al voto alternativo, pero se diferencian en que en el caso del voto alternativo, éste se vincula a una fórmula mayoritaria y en el caso de la fórmula Hare-Andrae, se aplica un mecanismo proporcional, en el que apenas se desperdician votos, ya que se da el mismo trato a las preferencias de los electores cuya primera opción ha quedado en último lugar y a las preferencias de los electores que han votado a opción con "excedentes" de votos. (En este último caso, y siempre que queden escaños libres después de hacer el reparto en función de la cuota, el "exceso" de votos que tienen los candidatos que ya han obtenido algún escaño, se transfieren a los candidatos que eran la 2ª opción de cada elector; sólo en el caso de que el candidato con más escaños no tuviera "exceso" de votos será cuando se haga uso de las 2ª preferencias de los electores del candidato en último lugar).

Droop: q=v/nº de escaños en el distrito+1

Imperiali: q=v/nº de escaños-1

Media mayor: se trata de lograr que el coste medio en votos para lograr un escaño sea igual para todos los partidos. Cada escaño se atribuye al partido/lista que presenta la media más elevada de votos/escaño. Para calcular la cuota: q=total de votos/magnitud del distrito: los escaños se atribuyen a cada partido en función del número de veces que supera la cuota. En caso de que sobren escaños y si los partidos conservan votos, se hace una segunda distribución: votos de cada partido/nº de escaños conseguidos+1. El partido con la media mayor, logrará el escaño.

Variantes: *D'Hondt*: nº de votos de cada partido/1, nº de votos/2, nº de votos/3…hasta el total de escaños a repartir (España)

Sainte-Laguë: la fórmula de la media mayor beneficia a los partidos mayores y reduce la ventaja que los pequeños pudieran obtener, para corregir esto, surge esta variante sobre la D'hondt: nº de votos de cada partido/1; nº de votos/3, nº de votos/5, nº de votos/7….

Sainte-Laguë modificada: para otorgar ventaja a los partidos medianos: la variante está en el divisor, que en lugar de ser 1; 3; 5; 7... es 1,4; 3; 5; 7...

Imperiali. Para dar ventaja a los partidos grandes: el divisor es 2; 3; 4; 5...

Hagenbach-Bischoff: la asignación de escaños se hace en dos fases: 1) q=v/m+1

Y la segunda fase donde se dividen los votos totales de cada partido por "q".

Si no se llegan a asignar todos los escaños, el primer escaño de los sobrantes, se le otorga a la candidatura con el cociente más alto resultado de la siguiente operación: "nº de votos obtenidos/nº de escaños ya asignados+1".

Respecto al **sistema electoral español,** hay que hablar de los diferentes sistemas que existen para las cámaras legislativas que lo componen.

A- Congreso:

Para atender a las elecciones al Congreso de los Diputados hemos de estar a lo previsto en el artículo 68 CE, en la propia LOREG y podemos completarlo con el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, que regula su funcionamiento.

El artículo 68.1 CE, no ofrece una solución cerrada y definitiva sino que fija un margen que se sitúa entre 300 y 400 diputados. La LOREG establece 350 Diputados. Su elección se lleva a cabo por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, para un período de cuatro años atendiendo a criterios de representación proporcional en circunscripciones electorales provinciales.

Cada provincia tiene un mínimo inicial de 2 Diputados, y las circunscripciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por 1 Diputado. Los 248 Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, de la siguiente forma: se obtiene una cuota de reparto (resultado de dividir entre 248 la cifra total de la población de derecho de las provincias peninsulares e insulares) y se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción.

En cuanto a la atribución de los escaños (escrutinio), no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción (barrera mínima). Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las candidaturas y se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes

a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

B- Senado

El Senado se configura como la Cámara de representación territorial. El constituyente diferenció entre dos tipos de senadores: los provinciales y los autonómicos. Los provinciales, también elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por un período de cuatro años son **4 senadores por cada provincia**. Salvo en Gran Canaria, Mallorca y Tenerife, que se eligen 3; en Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma, que se elige 1; y en las poblaciones de Ceuta y Melilla, que eligen cada una de ellas **2** Senadores. Con arreglo a la ley, los senadores provinciales se eligen por sistema mayoritario corregido, de voto plural restringido, que permite a los electores votar a 3 de los candidatos en las circunscripciones provinciales, 2 en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y 1 en las restantes. Se proclamarán electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción. En caso de fallecimiento/ incapacidad/renuncia de un Senador elegido, la vacante se cubrirá por su suplente.

Por su parte, los senadores autonómicos se designan 1 por cada Comunidad Autónoma y 1 más por cada millón de habitantes de su territorio. Esta tarea corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, o, en su defecto, al órgano colegiado superior, según lo que prevea el correspondiente Estatuto de Autonomía, asegurando en todo caso, la adecuada representación proporcional.

El Sistema Electoral de las Comunidades Autónomas

Existen asimismo, especialidades en el sistema electoral de las CC.AA, cuyos aspectos esenciales no sólo se configuran sobre la base de la CE y de la LOREG, sino de sus respectivos Estatutos y leyes electorales: la mayoría de ellas tienen a las provincias como circunscripción electoral, excepto Murcia y Asturias, que tienen circunscripciones subprovinciales.

El Sistema Electoral de los Entes Locales

Los artículos 176 y siguientes de la LOREG se dedican a las disposiciones especiales de las elecciones municipales. También aquí el mandato 4 años contados a partir de la fecha de su elección. Finalizado éste, continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

En estas elecciones, tienen derecho de sufragio activo los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado. Y, como añade la LOREG, todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; así como los que reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.

En la sesión de constitución de la Corporación, se elige al Alcalde: pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas; si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales: proclamado electo; si no, se proclama Alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. Caso de empate, se resuelve por sorteo.

El Sistema Electoral del Parlamento Europeo (PE)

Se regulan en los artículos 210 y ss. de la LOREG, según los cuales**,** gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones al PE todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española:

a. Tengan la condición de ciudadanos de la UE
b. Reúnan los requisitos para ser elector, exigidos en esta Ley para los españoles y gocen del dº de sufragio activo en el EM de origen.

El sistema electoral para las elecciones al Parlamento Europeo tiene por circunscripción el territorio nacional. El número de diputados que se elige en España se fijará en función de lo que establece el ordenamiento jurídico europeo. La atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a la fórmula D' Hondt, excepto en lo relativo al umbral mínimo de votos y los escaños por Ceuta y Melilla.